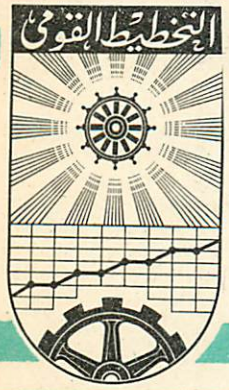
جمهورية العربية المتحدة

١٤/١٢



معهد التخطيط القومى

مذكرة رقم ٥٩٦

تأثير التخلف فى التخطيط الاقتصادى

بقلم

اندرو م. واطسون

و

جول ب. ديرلام

ترجمة

سعيد عبد العزيز

مراجعة

محمود عيد

مركز الوثائق

القاهرة

٣ شارع محمد مظهر - بالزمالك

THE
QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS

Vol. LXXIX May, 1965 No. 2

The Impact of Underdevelopment on Economic Planning

By

Andrew M. Watson
and
Joel B. Dirlam

محتويات الموضوع

١ ـ خلفية التخطيط : التنمية في مرحلة ما قبل التخطيط ، صـ ٢ ـ
٢ ـ تأسيس " مجلس التنمية " : مركزية مفاوضات المعونة ، صـ ٤ ـ
٣ ـ اشتداد الحاجة الى مزيد من التخطيط ، صـ ٦ ـ
٤ ـ حيرة المخطط : التخطيط طويل المدى ام التنفيذ ، صـ ٧ ـ
٥ ـ قيود على التخطيط ، صـ ٩ ـ
٦ ـ مجال خطط التنمية ، صـ ١٢ ـ
٧ ـ التنفيذ ، صـ ١٦ ـ
٨ ـ العقبات الرئيسية الناتجة عن مرحلة التخلف ، صـ ١٨ ـ
٩ ـ خاتمة : توجيه التخطيط ، صـ ٢٣ ـ

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

يسر مركز الوثائق ان يقدم باكورة انتاج قسم الترجمة ، ونرجو ان يتمكن من اداء رسالته على النحو الذى يخدم تنمية الوعى التخطيطى وتشجيع نقل الابحاث التى تصدر فى دائرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى غير اللغة العربية .

فمما لا شك فيه ان نقل تجارب الغير مفيدة للمخطط فى كل مكان ، لكن هذا لا يعنى التزام القسم بما يرد فيها من آراء ، فكثير منها قد يكون موضع جدل ، ومناقشة ، وبحث . وقد يكون من المفيد ، عندئذ ، ان ننشر التعليقات على ما تتضمنه هذه البحوث المترجمة من آراء .

ومركز الوثائق يفتح الباب للمناقشة ، ويرجو ان يحقق بعمله هذا الفائدة المرجوة التى ينشدها الباحثون والخبراء .

والله ولى التوفيق ،،،

١٣ اكتوبر سنة ١٩٦٥

مدير مركز الوثائق

محمود محمد عيسى

تأثير التخلف في التخطيط الاقتصادي

من الأمور الشاقة التي تثير التهكم في الحياة الاقتصادية أن المجتمعات الاشد ما تكون احتياجا لتخطيط اقتصادي شامل هي أقلها استعدادا للاستفادة منه . فالمخطط الاقتصادي يحمل في جعبته الاعيب مضللة وضعت (ولكن نادرا ما تم تجريبها) في أكثر بلاد العالم تقدما . وهو يواجه في المجتمع المتخلف اتجاهات ونظما ، ونقصا في المهارات الضرورية وفي المعلومات تعترضه دائما في عمله . وبدلا من أن يكون قادرا على استخدام الاساليب الفنية لتطوير وتحقيق خطة عظيمة فهو يضطر المرة بعد الاخرى الى مساومات غير كريمة لا تراعي أصول المهنة . وخير ما يمكنه الافضاء به في نزاهة هو تفضيل بعض أساليب العمل على غيرها . ولكن بما أنه ليس هناك من يجسر على تحمل مسئولية تجميد النشاط فأن الخطط الشاملة تستمر في الظهور . ويتم اعداد هذه الخطط بطرائق تفتقر الى بصيرة نافذة والى دراسة تستند الى أدب التنمية الاقتصادية . لذا ليس من الغريب الا تحقق هذه الخطط شيئا يذكر ، وان تجلب الضرر احيانا .

وموضوع بحثنا هذا يتركز في ان العوائق التي تبدو شائعة في كل مكان وتؤرق المخطط في البلاد المتخلفة لم تكن محل اعتبار كاف اثناء وضع أهداف التخطيط وتأسيس منظماته . ومن أجل تدعيم هذا الرأي فاننا سوف (١) نثبت بشواهد من التاريخ كيف شكلت الآمال الكبيرة عبئا يثقل كاهل عملية التخطيط بمسئوليات ضخمة غير معقوله (٢) كذلك سنوضح نتائج محاولة التخطيط الشامل على قاعدة من التخلف . (٣) كذلك سنعرض رأينا في ان نقل الاهتمام من قطاع الى آخر في عمليه التنمية قد يحقق نتائج أفضل . هذا ولن يكون في امكاننا تقديم (قاعدة) سحرية للتنمية ، ولكن اذا ما تم تعزيز المناقشة بقدر أعظم من الواقعية فسوف يكون لدى المخططين القدرة على استخدام المصادر المتوفرة في أيديهم بفاعلية أفضل . وسيكون في مقدورهم أيضا وضع مستوى من الآمال للتخطيط يتمشى مع ما يمكن تحقيقه في الواقع .

١ ـ خلفية التخطيط : التنمية فى مرحلة ما قبل التخطيط

فى البداية سوف نعرض للطريقة التى يتم بها اتخاذ القرارات الاقتصادية الهامة فى البلد المتخلف الذى لم يأخذ بالتخطيط الاقتصادى بعد . ومن هنا سوف نرى منشأ السخط على هذه القرارات ، ولماذا تبرز ضرورة التخطيط ، وفى أى ظروف يبدأ . وبذلك تتضح أكثر فأكثر الصعوبات التى تواجه رجل التخطيط .

وبالتحديد فان حكومة ما قبل التخطيط ليس لها هيئة مستقلة للميزانية على غرار مكتب الولايات المتحدة للميزانية . وكبديل لذلك فأن كل الاعتمادات المالية المخصصة للتنمية ولالوان النشاط الروتينى وزارة المالية بتوزيعها على الوزارات والهيئات المتنافسة . وقد تكون هذه الوزارة نفسها مسئولة عن الضرائب وعن فتح اعتمادات تحصيل مبالغ مالية من مصادر أخرى . وتقرير كيفية استعمال المبالغ المخصصة للتنمية الاقتصادية يتم سنويا ، وعادة بطريقة عشوائية . فليس هناك ، اذن تفكير بعيد المدى ، أو مجهود حقيقى لتنسيق البرامج بعضها الى جانب بعض .

ان الطبيعة الارتجالية لميزانية التنمية الاقتصادية تسمح بقشتت المشاركة فى اتخاذ القرارات الى حد يثير دهشة الذين لم يألفوا بعد جو التخطيط . وسرعان ما تحشد المصالح المحلية الاهتمام بالمشروعات المحلية . كما تحرص الوزارات الطموحة والوزراء الطموحون الى ازاحة المنافسين المستضعفين عن طريقهم . وقد يركب الخبراء من أصحاب الخبرة الاجنبية أو المستشارون الاجانب اهواءهم الخاصة فى التخطيط . أما اذا وجد هناك ملك أو رئيس وزراء قوى النفوذ أو رئيس جمهورية فأن من يستطيعون التأثير عليه لن يتعدوا ان يكونوا أدوات فى يده : وقد يجد هؤلاء المستشارون الخلصاء تعزيزا أو مساندة من اسرات لها نفوذ . وقد تكون لبعض المشروعات ، من أجل اسباب سياسية أو غيرها ، مكانة بارزة (فقد تعضد اللاجئين من اصحاب النفوذ السياسى ، أو تخلق صورة للتصنيع ، أو تمد بالقوة فئة دينية لها اهميتها) . وبالطبع فان هذه الضغوط لا تقتصر على المناطق المتخلفة . غير أن قوتها تزداد حيث تضعف الحكومات وأجهزة الخدمة المدنية . انها أحد الحوافز للتخطيط الاقتصادى الى جانب كونها عقبة فى طريقه .

ومما زاد فى ضخامة هذه الفوضى فى السنوات الاخيرة هؤلاء المنتشرون فى كل مكان ، المتجولون فى انحاء العالم من تجار الهندسة الصناعية ومؤسسات التعمير (البناء) فبتحالفهم مع أصحاب السلطة فى البلاد المتخلفة يفسدون ، سرا أو علانية ، نهج الحكومة فى اتخاذ القرارات . فالسياسيون المرتشون أو المخدوعون ينبرون للدفاع عن قضاياهم ، وغالبا ما ينجحون فى استقطاع مبالغ اضافية لاستثمارات قد تكون قيمتها ضئيلة أو لا تكون لها قيمة على الاطلاق .

وفى مثل هذه المرحلة ينظر احيانا للقطاع الخاص على انه عديم الاهمية نسبيا فى اتخاذ القرارات : وذلك لان طبيعته زراعية عموما مع قليل من التجارة . ومع هذا ففى الكثير من البلاد المتخلفة يوجد شركات كبيرة تخص الاجانب ويمكنها أن تصدر فى مضمار التنمية قرارات لها أهميتها البالغة . حتى فى حالة عدم وجود آبار بترول معروفة فأن برنامجا كبيرا للبحث عنها يعد قوة دافعة للاقتصاد ذات قيمة . وقد يصيب الشلل التام احد المناجم المحلية لانه لم يسمح فيه بمساهمة أجنبية . وعادة ما تتخذ القرارات الخاصة بشركات الطيران أو حتى بشركات الفنادق ، التى تتصف غالبا بأهمية بالغة ، بمعزل ودون تقدير كاف من مصدرى القرارات أو من البلد نفسها لنتائجها البعيدة المدى .

وفى النهاية ، فأن لمن يهب المعونة الخارجية مشروعاته الخاصة ، ومصالحة الذاتية . فرغما عن استشارة الحكومات المحلية الا ان الكلمة النهائية تستقر عند من يعطى المعونة (وخبرتهم فحص مجال التخطيط ليست كبيرة) . ونادرا ما تتاح الفرصة لمن يتلقون المعونة لان يأخذوا زمام المبادرة حتى لو ملكوا الامكانيات الفنية لان يفعلوا ذلك . وقد تتوفر بعض المبالغ فجأة ودون علم سابق نتيجة لتصرفات مانحى المعونة وأهوائهم فى التمويل وبالتالى يستلزم الامر انفاقها بسرعة . ومن الاشياء المجافية للعقل أن بعض المشروعات التى تبهر العين بمظهرها الخداع تلقى الاولوية فى التنفيذ . فمن المحتمل أن يأخذ المحسوس من الاشياء اسبقية على غير المحسوس مثل قرض خاص بمزرعة او برنامج للتسويق . انهم يجدون أنه من الصعوبة بمكان تبرير المشروعات التى تهدف الى تطوير انسانى بعيد المدى ويستغرق فترة طويلة . كذلك من المعروف انه مع حدوث تغيير شامل مفاجئ فى الجهاز المشرف على المعونة يتضاءل ، بالتالى ، الاحساس بالمسئولية ، وقد ينشأ هناك نزوع مماثل للبدء فى مشروعات رديئة المستوى لم يكتمل اعدادها . أما المشروعات التى تستوجب الاهتمام فقد تحسوت

وتذهب فى طى النسيان .

٢ — انشاء مجلس التنمية : مركزية مفاوضات المعونة

فى الوقت الذى تعى فيه الحكومات أوجة النقص فى استخدام رأس المال المستثمر تبدأ محاولاتها لتصحيح الاوضاع بأنشاء هيئة يفترض فيها ان تختص وحدها بأصدار القرارات الخاصة بمشروعات التنمية . وقد يطلق على هذه الهيئة " مجلس التنمية " أو اية تسمية مشابهة . ويكمن الامل من انشاء هذا المجلس فى أن يستطيع رفع مستوى القرارات التى تؤثر فى التنمية الاقتصادية ، وذلك بأجراء الدراسات التى تمكن من الاختيار المستنير للمشروعات من ناحية ، ومن ناحية أخرى بتأسيس مركز للسلطة يعادل فى قوته تلك الجهات التى تمارس الضغط على وزارة المالية ويستطيع أن يتصدى لسلطانها . ومع أن الاتجاه لتكوين مجلس للتنمية مصدره الحكومة نفسها الا ان الحافز النهائى قد يصدر عن تقرير للبنك الدولى أو نتيجة لقلق الدول المعطية للمعونة لتعدد الجهات الذين عليهم ان يتعاملوا معها .

وقد يجد مجلس التنمية فسحة من الوقت لنشر بعض الاهداف التى تثير حماس الجماهير ففى زحمة المفاوضات وفوضى الادارة تختفى أية صورة للتخطيط المنظم نحو الاهداف ، وتنعدم الرؤية لادراك اولويات المشروعات . ذلك أن الهدف الطاغى فى نظر المجلس وفى نظر غيره من المسئولين ذوى النوايا الطيبة فى المنظمات المانحة للمعونة ، هو فى الابقاء على مستوى المعونة عاليا بقدر المستطاع ، بغض النظر عن العجز الواضح فى الافراد والاموال التى تلتزم الدولة المتلقية للمعونة بتقديمها ، وهناك تعويل غير ثابت على الخبراء الاجانب ، والمؤسسات الهندسية التى تعد الدراسات التمهيدية لمختلف المشروعات ، أو على رجال الاقتصاد الذين يحاضرون فى معاهد التخطيط أو يعدون التقارير . وتستخدم هذه التقارير بواسطة مجلس التنمية على أساس أن تحقق اولا تحقق المطلوب منها للتفاهم بشأنها مع الدول المانحة للمعونة .

ومع أنه بالنسبة لكثير من الدول فى هذه المرحلة يتوفر تصميم هندسى فى صورة تقرير للبنك الدولى الا انه كثيرا ما يتم اهمال التوصيات المعقولة والمدروسة جيدا التى تتضمنها هذه التقارير . ويستمر بذلك اختيار المشروعات على نفس الاسس التى كان يؤخذ بها فى مرحلة ما قبل التخطيط : منها

الشخصية او السياسة أو الاسباب الدينية ، مع تبرير اقتصادى يقدم عادة بعد الاخذ بأى من هذه الاسباب . واذا ما تملك أحد ممن يتلقون المعونة احساس كاف بحاجته الى مصنع للصلب أو معمل لتكرير البترول ، فقد يمكنه فى هذه المرحلة أن يستخلصه من واهبى المعونة رغم تردد هم . وقد تخصص مبالغ كبيرة لمد الطرق السريعة الى المدن ذات الحظوة السياسية بغض النظر عن الاعباء المرهقة لصيانتها ، بينما تحظى المدن الصغيرة أو القرى بنصيب ضئيل أولا تحظى بشىء على الاطلاق . وأهم من هذا كله ان هذه المشروعات البراقة يستمر تفضيلها بواسطة كل من واهب المعونة ومتلقيها حتى لو كانت غير مستوية الاعداد أو غير ملائمة لأى سبب من الاسباب .

وفى مثل هذا الجو لا يقوم مجلس التنمية غالبا بوظيفته فى التخطيط حتى ولو بتطبيق نظام الاولويات فى الاختيار . ويعتبر العجز فى نشاطه مقصود الى حد ما : ذلك ان اصحاب الامر والنهى ليسوا على استعداد للتنازل عن سلطتهم لمجلس قد يصبح له كيانه الذاتى فيما بعد . وبناء على ذلك يغفل احيانا أمر المجلس كليه فى القرارات الهامة ، ويجرى رئيس الدولة أو الوزير مفاوضاته مباشرة مع مصادر المعونة . أما الوزارات المفتقرة الى مساعدين فنيين فيساورها القلق والريبة بشأن التخطيط . وكذلك لا تتعاون الوزارات الاخرى فيما بينها فى المسئوليات المعطاة لها ، أنصحه لا يمكن الزامها بطاعة مجلس يتشكل رؤساؤه أنفسهم من الوزراء بينما يمثل مديره منصبا أقل منهم شأنا . أن اكثر الموظفين كفاءة ونفوذا فى مجلس التنمية هم المحاسبون والمراجعون طالما ان الوظيفة الاولى للمجلس تقتصر على تعريف الدول المانحة للمعونة أن أموالها تستخدم فى الطريق المنشود .

وعلى هذا فأن المرحلة الثانية فى فترة ما قبل التخطيط تشهد تأسيس منظمه ذات وعى بأهمية نفقات التنمية وتحاول تدعيم المفاوضات من أجل مشروعات التنمية . ورغما عن وجود اتجاهات نحو تنسيق أبعد مدى لهذه المشروعات فأن المحاولة لتحديد الاهداف وأولوية الاختيار تكاد تنعدم . ان التنمية فى هذه المرحلة لم تتعد بعد مرحلة الكفاف .

٣ - اشتداد الحاجة الى مزيد من التخطيط

ان فشل المفاوضة بخصوص المشروع الخاص لتحقيق بعض أهداف البلد المتخلف يؤدى حتما الى ضغط متزايد من أجل تخطيط أفضل . وليس يخاف على هؤلاء ممن يعرفون كيف تعد برامج التنمية ان هناك قصور فى المفاوضات السنوية ووضع الميزانية . انهم يطالبون ، فى الحاح ، بارتباطات أطول مدى ، وتأخذهم الرغبة فى اذابة عمليات التنمية ، بما فيها تلك التى تخص الوزارات وغيرها من الهيئات المستقلة ، فى اطار خطة . وهم فى هذا يريدون تبنى الاهداف وموازنة الاحتياجات والموارد ، وان يكون لهم الحق فى تقييم بعض المشروعات على أساس تفضيل سليم . ان ضيقهم بالاوضاع القائمة له ما يبرره ويمكن أن يؤدى الى تغييرات بناءة .

غير ان هناك عناصر أخرى من شأنها أن تدفع الى تخطيط أكثر طموحا . فالمصالح الخاصة التى لا تتردد فى الاستثمار بالاعتمادات المالية للصرف على مشروعاتها المفضلة (كالفنادق فى العاصمة أو منح عقود البناء للشركات الاجنبية المساهمة) ترى انه كلما طال الركود الاقتصادى كلما قلت احتمالات الكسب بالنسبة لمشروعاتها ومن هنا فأنهم ، بدورهم ، يهتمون بمعدلات النمو الاقتصادى ، ويساورهم القلق من ان يقتصر النمو على الاستجابة السلبية لعملية الامداد المتوالية بالاموال . كذلك يتحمس رجال الاعمال الذين لم يظفروا بشئ لمعدلات النمو أملا فى ان تكون فرص المستقبل افضل لهم . حتى جماعة السياسيين من الحكام فى استطاعتها ان ترى نقط الضعف فى اقتصاد لا يستطيع الوقوف على قدميه بقوته الذاتية . وقد تساورها اللهفة فى شق طريق سريع للنمو (رغما عن ان اهل البصيرة من رجال هذه الجماعة قد يرون ايضا ان التغيير الاجتماعى الناتج عن النمو سوف يؤثر على نفوذها) .

كذلك يوجد التأييد الشعبى للتخطيط الطموح . فلا يقتصر الامر على الاعتقاد الشائع بين عامة الناس فى انحاء العالم انه يمكن ويجب تطوير مواردهم بسرعة ومهارة ، بل هناك ايضا ايمان كبير بأنه يمكن للتخطيط الاقتصادى ان يحقق هذا التطوير . ومن ناحية ، يستمد هذا الايمان وجوده الى حد ما من تأثير الدعاية القوية للدول المتخلفة الاخرى بخصوص الانجازات التى حققتها آخر خططها الاقتصادية ، والتى يقارنون بها حالة الركود التى يعانيها الاقتصاد غير الموجه . وهنا ، ايضا ، تتلاقى الرغبة فى عدالة اجتماعية مع الامل فى نمو سريع . والناحية الاخرى التى يستمد منها هذا الايمان وجوده هى انه يسبب الدعاية التى تصدرها الاقتصاديات الموجهة يعمق الاقتناع بأن التخطيط

سوف يعيد توزيع الدخل بالتساوى ويرفع من مستويات الاستهلاك ويحول دون ثراء قلة من رجال الاعمال خاصة الدخلاء منهم .

وفى النهاية يصبح ما نحو المعونة بما فيهم الامم المتحدة والبنك الدولى على اقتناع بأن الحاجة لتخطيط أفضل غدت ضرورية . ان ايديهم لم تعد تعطى بسخاء فقد افزعتها نتائج عدم التخطيط وبدأوا ينظرون لمستقبل تتضاءل فيه المعونات . وقد غيرت الولايات المتحدة ، على اساس من الرفض الكامل لفلسفة النقطة الرابعة ، نظام معوناتها من مساعدات فنية الى مساعدات تخطيطية وطبقا لبرنامج (التحالف من اجل التقدم Alliance for Progress) اصبح اعداد برنامج شامل للتنمية والالتزام به شرطا لاستلام المعونة الخارجية . والهدف الذى عبر عنه بوضوح من ذلك هو ان التخطيط سوف يتمخض عن تخفيف عبء المعونة عن دافع الضرائب الامريكى (مع العلم انه قد ينتاب البلاد المتلقية المعونة شعور بأنه كلما اندمجت مشروعاتها فى خطة كلما زاد الاحتمال فى الحصول على قدر اكبر من المعونة) .

ومن التناقض الظاهر ، ان تطبيق هذا الاتجاه المتزايد نحو التخطيط كوسيلة لتقليل الاعتماد على المعونات الخارجية يحدث غالبا بعد ان يكون اقتصاد الدولة المتلقية للمعونة قد قل اعتماده عليها الى حده الادنى ، وتكون الصناعات الثانوية القائمة على الدخل العائد من استمرار هذه المعونة قد وقفت على قدميها ومن هنا فأن اى أمل فى ان تتضاءل المعونة الخارجية فى المستقبل القريب بسبب التخطيط هو من قبيل الوهم ، حيث ان المخططين نادرا ما يلجئون الى تحطيم جزء من اقتصاديات البلد ثبتت قوائمه بالفعل .

٤ — حيرة المخطط — التخطيط طويل المدى أم التنفيذ ؟

تبدأ هيئة التخطيط عملها فى الحياة عادة كطفل يحبو ، او حتى دون عقل يدبرها ، من قانون ينظم وجودها ، فقد تكون وحدة لها استقلالها الذاتى فى مجلس التنمية او لجنة خاصة تشكل على عجل ، وتقدم تقاريرها لرئيس الوزراء . وفى البداية يكون جهاز عملها ردىء المستوى وقد لا يكون لها نفوذ يذكر! وقد يكون لمديرها مهمة تحمل لقبا وظيفيا ليس له بالتخطيط علاقة .

وبالتدريج ، يتم تذليل هذه الصعوبات ، فسرعان ما يجرى جلب المستشارين الاجانب لتعزيز الجهاز القائم بالعمل وتدريب صغار الموظفين من اعضاء الهيئة . وقد يجرى بذلك مجهود معين ، فى غفلة من لوائح الخدمة المدنية ، للحصول على ذوى الكفاءات من الشباب على وجه الخصوص . وفى النهاية يصبح من المسلم به ان خبراء هيئات التخطيط لهم من المقدرة والكفاءة حتى فى الحقل العملى اكثر مما لدى المدنيين الموظفين فى الوزارات التى يتعاملون معها .

وعند هذه النقطة بالذات تقترب هيئة التخطيط من حد فاصل فى وظيفتها . فلكونها تؤدى عملا وثيق الصلة بمهمة الوزارات فى مراجعة المشروعات ، وتشجع الخطوات فى التجهيز للعمل والقيام به ، كما تشارك الى حد ما فى توزيع مستخدمى الوزارات ، كل ذلك يقود حتما الى انزلاقها فى النشاط اليومى الروتينى لتلك الوزارات . ومن هنا يبرز سؤال : الى أى مدى يحق لهيئة التخطيط ان تورط نفسها فى مثل هذا اللون من النشاط ؟ ان هيئة التخطيط امامها ان تختار بين امرين فأما أن تتولى عملا يرتبط بالتنمية كانت تؤديه قبلها الوزارات وغيرها من ادارات الحكومة واما ان تحدد نشاطها فى مجال آخر سوف نسميه " التخطيط " ، لعدم اهتدائنا لكلمة افضل .

هذا وهناك احتمال ان تصبح منظمة التخطيط هذه دولة داخل الدولة ، تمارس من فخامة السلطة مالا تملكه الوزارات بمفهومها التقليدى . غير انه اذا ما حاولت ان تجعل من ابهاز السلطة شغلها الشاغل فانها سرعان ما تفشل فى القيام بواجبها على الوجه الاكمل . انها تصبح حينئذ غارقة فى عمليات كثيرة وتستنزف جهدها فى تنفيذ التفاصيل من مشروعات التنمية . كذلك يصبح رجال المنظمة ملتصقين بالمشروعات الرائجة ومجندين لها . وعندئذ ينتكس التخطيط القائم على التنظيم المشترك ، والتقييم الموضوعى للمشروعات ، والمرتكز الى التفكير بعيد المدى .

ومع هذا فأن انحراف التخطيط عن هدفه موجه فى المحل الاول الى مرحلة التخلف السابق اوجبت التخطيط ذاته . وتستطيع جماعة المخططين المستنيرة المتيقظة ان تتحاشى الانزلاق فى هذا الطريق الشائك بممارسة شئ من ضبط النفس على الدوام ، لكنها يجب الا تهمل مراقبة المتسببين فى التعطيل ، الذين اعتادوا الخطأ ، وان تكف عن استبدال الاساليب ذات المستوى العادى فى

العمل بغيرها من مهارات اصحاب الكفاءات الاعلى من خبراء التخطيط . ففي مواجهة الحاجة الملحة في كل المجالات يجب عليها ان تفضل المكاسب طويلة المدى ، التي تهدف الى تطوير الموظفين المدنيين والوزارات بشكل يتيح لهم الاعتماد على انفسهم ، على غيرها من الفوائد الوقتية .

ورغما عن هذا فأن النهج المثالي ابعد ما يكون عن الوضوح . ذلك انه حيثما ينفصل التخطيط كلية عن العمليات ، فأن نتائج محاولاته لا تكاد تذكر . فأن الهوة التي تفصل مستوى الكفاءات في منظمة التخطيط عن غيرها من منظمات العمل قد تكون كبيرة الى الحد الذي يصعب معه وضع برامج التخطيط بطريقة واعية في شكل خطة . وحتى اذا ما امكن تحويل المشروعات والبرامج الى خطط معقولة (نتيجة لمعونة الخبراء الاجانب او موظفي التخطيط) فأنه لا يجري تنفيذها بعد اكتمال صورتها .

اما المدى الملائم الذي يمكن ان تصل اليه رقابة مجلس التخطيط على الاعمال فلا يمكن تحديده مسبقا ، ونادرا ما تجد هذه المسألة حلا ثابتا . ومن دواعي الملل ان نستطرد وراء الامثلة التي ينتقل فيها مقعد السلطة في مختلف البلاد من جهة ادارية الى أخرى ، وكيف تتأرجح هيئة التخطيط اماما وخلفا ما بين اداء العمل واسداء النصح وهي في هذا اما ان تعكس تغيرات سياسية او ظهور شخصيات قوية في الافق . ومن المحتم غالبا في هذه الظروف ان تتكشف حيرة المخطط عن حل لها في صراع من اجل السلطة ، وليس عن طريق الاخذ بأسس ادارة سليمة .

٥ — قيود على التخطيط

ما ان يبدأ الاخذ بالتخطيط ، بصرف النظر عن مداه ، حتى تبدأ القيود على ما يمكن انجازه في الظهور . (مع انه نادرا ما يعترف بذلك صراحة) . وبذا يجري في كل ناحية تقييد حرية المخطط على الحركة .

واحد الاسباب في هذا هو ان للتاريخ ثقله الذي لا يستهان به . ذلك ان مجال الاختيار امام المخطط يضيق كثيرا لمواجهة المشروعات العاجلة او التي جرت بشأنها التزامات معينة .

فقد تكون الفوائد الحدية الناتجة عن استمرار تلك المشروعات اعظم من تكاليفها الحدية حتى لو لم يعاد اختيار المشروع من جديد . وقد يشوه ذلك بالفعل من الصورة المثلى للتنمية فى المستقبل

وسبب آخر يصعب تجاهله كثيرا ، وهو التراث المتوارث من الهيئات والاشخاص ، فقد يفسد سوء الادارة بنكا للاستثمار ، ويكون تغيير اشخاص كبار المسئولين فيه هو الطريق الوحيد لاصلاحه . ولكن قد يتسبب هذا التغيير فى تجميد نشاط البنك كليه . ذلك انه عندما يكون للمنظمات المتصرفة فى المعونة يد فى اقامة الاجهزة القائمة على المشروعات ، مثل منظمات التنمية المحلية ، فأن الامر لا يقتصر على تجاوز المخططين عن مبادئهم لارضاء هؤلاء المتصرفين فى المعونه ، لكنهم سيجدون نفس الاشخاص المستبعدين حتى لو تغير شكل المنظمة ، وقد عادوا للظهور فى مراكز ذات اهمية وحساسية .

كذلك ما ان يبدأ التخطيط حتى تتفاقم مشكلة التدخل السياسى فيه . ذلك انه مع ازدياد هيبة جهاز التخطيط تتضاءل قدرته على عزل نفسه عن رغبات اصحاب السلطة : وذلك لان الجماعات المنشقة تكون دائما على استعداد لمهاجمة الطبقة الحاكمة وجماعة التخطيط ذاتها .

وحيال هذا الوضع يجب على المخططين ان يوازنوا عند اختيار المشروعات بين الاعتبارات العاجلة وبين غيرها طويلة المدى . وهم حين يروجون لمخططهم بين الناس ، ما تم فيها وما يؤمل فى تمامه ، لا يستطيعون تناسى مصير هيئة التنمية فى العراق وما حل بجمعة نورى السعيد .(١) وعلى ذلك يقفى هناك الحافز لصرف الاموال على المشروعات التى توفر فرص العمل او فى اختيار المشروعات البراقة التى تتطلب اموالا ضخمة . واذا ما تمخضت هذه الروح الانتهازية — فى المدى الطويل — عن نتائج مخيبة للامال فى النهاية ، فأن السياسيين لا يهمهم ذلك كثيرا لان اجلهم قد يكون وشيك الوقوع وقبل ان يشهدوا ما جنت ايديهم .

---

(١) يبدو ان كاتبى المقال قد غاب عن ذهنهما الفوضى السياسية والاقتصادية التى عاشتها العراق خلال العهد الملكى وفى عهد نورى السعيد بالذات . فقد نهج نورى السعيد بالعراق فى الاحلاف الاستعمارية وترك موارد البترول نهبا للشركات الاستعمارية وكان فى الامكان استغلال موارد الثروة القومية فى تطوير اقتصاديات البلاد على اساس خطة للتنمية بدلا من المشاريع الارتجالية التى لم يكن يقصد منها التمويه على الشعب . وكانت نتيجة هذه السياسة ثورة الشعب والقضاء على الملكية ونورى السعيد .

ومن بين المطالب التى تواجه التخطيط ايضا ذلك الطلب المتزايد لتضمين خطة التنمية مكاسب اجتماعية ، مثل التأمين ضد البطالة ، والعلاج المجانى ، والاسكان الصحى للفقراء ، وتحسين المعاشات ، وتخفيض سن العمل او تحريمه بالنسبه للاطفال . ان هذه " المكاسب " تسبق اى معدل مرتفع للنمو ، واحيانا يجرى التشريع بشأنها قبل ان تظهر فى الافق منظمات التخطيط . ومن النادر تعديلها او ضغطها .

كذلك ، فى النهاية ، يوجد ذلك الاتجاه القوى لوضع اهداف غير واقعية مثل الاسراف فى الوعود بخصوص معدلات سريعة للنمو يستحيل تحقيقها حتى فى اكثر الظروف ملائمة . ولقد استغل الروسيون هذا المنهاج طويلا فمن رأيهم انه حتى لو لم تتحقق اهداف الخطة فأن الناس سيضاعفون من مجهوداتهم ويحققون ما لم يكن يتم دون تمثل لهذه الاهداف فى اذهانهم . ومكمن الخطر فى هذه النظرة ان عدم تحقق اهداف الخطة سرعان ما يذيع امره بين الناس مما يؤكد عجز الحكومة وهذا يؤدى بدوره الى تثبيط الهمم والانشقاق لان الحكومة ظهرت عاجزة عن انجاز الخطة . والاهم من ذلك ان الاصرار على تحقيق اهداف غير واقعية ، يستحيل انجازها ، يشوه من الهيكل العام لخطة التنمية بل قد يقود الى وضع خطير من الاخلال بالتوازن فى معدلات النمو فى مختلف القطاعات ، والى الاسراف المفرط فى النقد الاجنبى .

واخيرا يؤدى الى الرقابة على التبادل النقدى والى طاقة مفرطة فى الصناعات الثقيلة واهمال قطاعات اساسية كالزراعة ، التى من الصعب وضع برنامج للنمو السريع فيها .

هذا ويتمخض ربط الخطة باهداف غير واقعية عن بعض نتائج تكون موضع اعتراض الامر الذى تكشف عنه الدراسات التمهيدية ، والتخطيط الاخر فى القطاع الخاص ، وذلك مالم تلغ التنبوءات المأخوذ بها من معدلات النمو المعلن عنها رسميا . وقد يكون المخرج من ذلك عند المخططين ، مثلهم فى ذلك مثل رجال الاعمال ، هو فى ان يظهروا علانية خلاف ما تم انجازه بالفعل .

٦ - مجال خطط التنمية

أ - خطط التنمية فى صورة بيان للاهداف :

يكشف التخلف وجوده ليس فقط فى الطريقة التى تنفذ بها هيئات التخطيط عملها بل فى مضمون الخطة ايضا . وفى العادة لا تتعدى " الخطط " الاولى عملية تحديد بعض الاهداف الشاملة (مثل زيادة محددة فى الدخل القومى خلال فترة معينة ، او حل جزئى مماثل فى البطالة او فى العجز فى ميزان المدفوعات ، الى آخر ذلك) . وقد تقرر بعض الاضافات الاساسية للاعتمادات المحتمل توفرها للتنمية (كتلك الخاصة بالطرق السريعة والتعليم وغيره) . وكيفية الوصول الى تحديد هذه الاعتمادات نادرا ما يصرح بها . ذلك انه بحكم هذه المرحلة من تجربتها فى التخطيط ، حيث لا يكون هناك حصر للسكان او دراسة دقيقة للدخل القومى ، فأن اعداد خطط التنمية فى هذه البلاد يأخذ طريقة عشوائية اكثر من قيامه على اساس علمى مدروس .

وحتى فى البلاد التى تتوفر فيها المعلومات لم يتح لمنظمات التخطيط الوقت الكافى لتقرر الكيفية التى تنفق بها الاموال المخصصة لكل قطاع وفى مكانها السليم فى الفترة المحددة للخطة . كذلك لا يمكنها القطع بما اذا كان تنفيذ خطة الاستثمار سيتمخض عن تحقيق الاهداف المقررة ، تلك الاهداف التى تبدو للناس آمالا كبارا والتى استساغها الناس طالما انه تم اعلانها بواسطة المتحدثين الرسميين ورجالات الاقتصاد .

اما فى البلاد المتقدمة فان من شأن مثل هذا الاعلان ان يخدم الهدف المشروع من تحديد الاختيار للمشروعات الكبرى ، وبهذا يهدى الوزارات المسئولة عن العمل الى الاطار التجريبى المفروض ان تتضمنه استراتيجيتها بالتفصيل . اما فى البلاد الاخرى فان مثل هذا اللون المبكر من الخطط لا يكاد يفيد التنمية الاقتصادية فى شئ . ويسبب كون الاسواق فى بداية امرها ونقص الكفاءات التى تباشر التنفيذ ، فالامل ضئيل فى معالجة القطاع الخاص فى الاقتصاد وتدبير شئونه عن طريق المقاييس والحوافز الشائعة حاليا . ولن يتأتى احداث الاثر المطلوب الا اذا وضع منهاج محدد للعمل وتم توجيه الناس للاخذ به . وحتى فى القطاع الحكومى لا ينتظر انبثاق النشاط من مجرد تبيان الاهداف . كذلك لن يتوفر لقسم التخطيط ولا للهيئات العاملة الجهاز ذو الكفاءة

العالية من الافراد اللازمين لترجمة الاهداف العامة للخطة الى مشروعات محددة . وقد لا تساهم هذه الهيئات العاملة فى الاهداف العامة . وبذلك فى النهاية ، لا تحقق مثل هذه الخطة شيئا . انها فى اغلب الاحوال ، قد خدمت هدف سياسيا او نفسانيا .

ب - التخطيط على اساس اختيار المشروعات :

يثبت الاعتقاد ان عاجلا او آجلا فى انه ، لتحقيق النتائج المرجوة ، يجب ان تمثل خطة التنمية ، بالنسبة لامة متخلفة ، مشروعات معينة يتعين انجازها ، وان تقسم هذه المشروعات بدورها الى اجزاء صغيرة يمكن ادارتها والقيام بمسئولياتها . واذا امكن البدء فى مرحلة الانطلاق فى مثل هذه الظروف ، فان هذا ميسور فقط فى حالة ما اذا كان هناك من يدفع اليها (من الجائز ان يكون هؤلاء هم المخططون) . ذلك لان هذه المرحلة تفتقر الى القوة الذاتية التى تحركها .

ومن سوء الحظ انه حين يبدأ التخطيط باختيار المشروعات تبدأ مرحلة التخلف فى ممارسة تأثيرها ثانية . ذلك ان الرصيد يكون صفرا من المشروعات المفصلة بالقدر الكافى الذى يسمح بالاختيار او الرفض القائم على اساس معقول ، وذلك رغما عن انه بالنسبة لبعض المشروعات تتم دراسات هندسية عديدة باهظة التكاليف . وحتى لو لم تؤد مثل هذه الدراسات الى الاهداف البعيدة المدى للخطة فانه قد يتم اختيار المشروعات وتنفيذها لتوفر المعلومات اللازمة لها . وبهذا فان اتجاه الخطة تؤثر عليه القرارات السابقة الخاصة باستخدام الاموال المحددة للدراسات التمهيدية . أما غير ذلك من المشروعات مثل تحديد اماكن المياه الارضية ، او زراعة الغابات ، فان غالبا ما يحقق ، مقدما ، تقدير تكاليفها كاملة ، بصرف النظر عن الارباح العائدة منها . وبهذا قد تهمل اعظم الاستثمارات فائدة لمجرد نقص الدراسات المطلوبة .

هذا ويشتمل الجزء الاكبر من عملية اعداد خطة فى مثل هذه الظروف على اخراج مشروعات لم تتعد فى بادىء الامر كونها افكارا مجردة . وقد يتم هذا بواسطة الافراد فى كل من قسم التخطيط وما فى مستواه من المنظمات الاخرى . ويسبب عجز قسم التخطيط صراحة عن اداء العمل كله ، الى جانب افتقاره للكثير من الخبرة ، فان تلك الوزارات العاملة ، ممن تلك الجهاز الكفء لانجاز

المشروعات ، سوف تفوز فى النهاية بنصيب الاسد من اعتمادات التنمية .

وحين يستكمل بحث المشروعات اللازمة للخطة فى الوقت المسموح به ، يجب ترتيبها ، حسب اهميتها بطريقة تيسر اختيار الاهم فالمهم منها . اما تلك التى يقع عليها الاختيار فيجب ادماجها فى بعضها البعض حتى نتأكد ان تقديم قطاع منها فى التنفيذ لا يعرقل نموه انتكاس فى قطاع آخر . وفى الواقع ، رغما عن هذا ، فان كليهما لا يحقق المطلوب منه اولا يحقق شيئا على الاطلاق . ذلك أن العجز فى الوقت ، والاشخاص ، والمعلومات تتحالف كلها لتجعل من هذا العمل مثار سخرية .

ومن الطبيعى ، فى هذه الظروف ، ان دراسة التكاليف والفوائد الاجمالية لكل مشروع لا توضع موضع الاعتبار . حتى الاساليب التكنية المبسطة فى التقييم ، رغم جاذبيتها الشكلية ، لا تؤدى فى الواقع فائدة كبيرة . غير ان لبعض هذه النظم ، فعلا ميزة فى تسهيل عملية المقارنة بين المشروعات التى تمت دراستها مفصلة وبين تلك التى لا تعدو ان تكون خاطرا برق فى ذهن احد الوزراء . كذلك من شأن هذه النظم ان تضغط التعدد فى التقسيمات الخاصة بنواحى الازدهار مثل الزيادة فى الدخل القومى ، ونقص الايدى العاطلة ، او نقص الحاجة للنقد الاجنبى ، وتسهل الخروج منها بمعيار عام للقياس . ومع ذلك فانه عند التطبيق ، نادرا ما تؤدى مهمتها على ما يرام . ذلك ان تقديرات التكاليف تكون غير دقيقة ، خاصة فى المشروعات التى لم تحظ بدراسة مفصلة . هذا بالاضافة الى انه حين تتم تقديرات التكاليف تبرز مشاكل اخرى : كيف يمكن الجمع فى رقم واحد بين بداية الاستثمار وبين استمرار التكاليف ؟ واى جزء من الاضافات المطلوبة لقاعدة البناء يجب تخصيصة للمشروع المقصود به ؟ حتى الفوائد العائدة تزداد صعوبة تقديرها . وبالنسبة للمشروعات التى ينتظر ان تدر عوائد هامة يستحيل تقدير هذا العائد ، وحتى لو بدأت نشاطها فأن التقدير الكمى لفاعليتها لا يعتمد عليه اطلاقا . بذلك يحتار المخططون فى تقييم مشروع ما ، وينفتح عندئذ على مصراعية باب التدخل السياسى فيه . فى مثل هذه الظروف لا يكون الاخذ "بالتخطيط" قد حقق تطورا يذكر .

وحين يتم اختيار المشروعات المراد تضمينها فى الخطة ، على اية صورة ، وبعد ان تتم عملية ادماجها ، فأن على المخططين ان يقرروا ما اذا كان انجازها (والنمو العام المنتظر فى القطاع الخاص) سيحقق فعلا الاهداف الرئيسية التى اقرتها منظمة التخطيط . واذا حدثت التفرقة - كما هو مؤكد الوقوع - وجب على المخططين عمل التعديلات اللازمة : وذلك بأن يقيموا اتصالا متزايدا بين الاهداف والمشروعات المحددة حتى يلتقى الاثنان فى خط واحد . ولنفس الاسباب التى سبق ذكرها تتم هذه العملية عادة بطريقة عشوائية وقد لا تتم بالمرة . وحتى فى فرنسا حين تبلورت النظرية الخاصة بجماعة النافيت The Navette وحيث الوفرة فى المعلومات والخبرة بين ايدى المخططين ، تبدو الممارسة الفعلية غير مكتملة ، فلا غرابة ، عندئذ انه فى البلاد الاقل تقدما نادرا ما يؤخذ هذا الامر مأخذ الجد ، وتكون العلاقة بين الاهداف العامة والامر الواقع واهية ضئيلة .

وخلاصة الموضوع ، ان مرحلة التخلف تجعل من الضرورى ، قيام خطط التنمية على اساس مشروعات مفصلة ، لكن التخلف ذاته يضع العراقيل امام اعداد مثل هذه الخطط . ومن الواضح ان ابتكار المشروعات التى يمكن تضمينها فى خطة ، والتى يمكنها ان تحقق توازنا شاملا للمدخلات والمخرجات مهمة بالغة الصعوبة ، حتى فى اكثر الظروف ملائمة . وفى الواقع ، عند ممارسة التنفيذ ، يعد افضل الحلول هو تقرير اشد العوائق تأثيرا (مثل النقص فى النقد الاجنبى ، والقوى العاملة المدربة ، وعدم كفاية الادارة ، وسوء المواصلات ، والفوضى السياسية ، الى آخر ذلك) وبعدئذ تعد الخطة على اساس تحاشى هذه المعوقات او ازالتها من الاساس ، او اضعاف اثرها ان امكن . وبناء على هذا يتم تفضيل الصناعات البديلة للمستوردة او تلك التى تفتح مجالات العمل او المشروعات التى تستخدم عددا قليلا نسبيا من خريجى الجامعات . غير ان المناقشة التمهيدية يجب ان تلفت النظر الى ان المشكلة الرئيسية ليست تلك التى استغرقت اهتماما زائدا من رجالات الاقتصاد - وهى تقييم واختيار اوجه الاستثمار - بل هى الاهتداء الى المشروعات التى اتقن اعدادها وتصلح من جميع الوجوه لتضمينها فى خطة التنمية .

وما يحدث فى النهاية هو ان خطط التنمية توضع فى العادة للقطاع القادر على اعداد مشروعات صالحة وهو ما يطلق عليه بالقطاع الحكومى ، وهذه الخطط تشايع قطاعات الحكومة الكفيلة ، اكثر من

غيرها ، باصدار الوثائق التى تعزز وجودها . اما بالنسبة للقطاع الخاص فمشروعاته تكون تلك التى تحظى برعاية الدولة او مساهمتها فيها .

٧ - التنفيذ

لا يعتبر قيام خطة ما على اساس مشروعات محددة ضمان لوضعها موضع التنفيذ . ومع ان الاحتمال كبير فى تحقيق بعض النتائج الا انه ، بين النظر والتطبيق ، تحدث كبوات كثيرة . ورغما عن مجهودات رجال التخطيط يظل الكثير من المشروعات غير مكتمل . وحتى تلك التى درست تفصيلا لن يتوفر لها رجال الادارة الاكفاء المستعدون لتنفيذ توصيات الخطة . ورغم محاولات تعزيز الاجهزة العاملة فى بعض القطاعات الهامة بالكفاءات فان النقص يظل قائما . لذلك من الطبيعى ان يضع رجال التخطيط نصب اعينهم ، وهم دائما يفعلون ذلك ، هذا القصور الذاتى فى الادارة . وعليهم طبقا لذلك ان يعدلوا من تقديراتهم للتكاليف ومن اهدافهم . وانه امر طبيعى ان يظلوا دائما على درجة عالية من التفاؤل عما يمكن تحقيقه .

واذا ما رغبت هيئة التخطيط فى تحاشى التورط فى عملية تنفيذ المشروعات ، فأن المخرج الطبيعى لذلك هو ان توكل المسئولية بالنسبة للمشروعات الحكومية الى السلطات المختصة فى الوزارات المعنية . وطبيعى ان تتدرج المسئولية من هؤلاء القائمين على التنفيذ الى الوزراء ، ومنهم الى هيئة التخطيط . واذا ما كان هدف المشروعات هو خطة للتنمية فقد تجرى محاولة لكسر حدة البيروقراطية غير ان هذا ليس حتمى الحدوث وقد يغضب اولئك الراغبين فى اقامة نظام حكومى يتمشى مع افضل قواعد الادارة العامة .

ومن اجل تركيز الاهتمام بالمشروعات الفردية فقد يكون تشكيل لجان اتصال بين الوزارات يوكل لها التنفيذ احدى وسائل ذلك . ولكن قصور هذه الطريقة واضح . فقد يكون لاعضاء اللجان نفوذ كبير ، وعندئذ لن يتفرغوا لها . واذا ما كانوا مرءوسين ، فلن يتوفر لهم القدرة على تخطى الحواجز المعوقة . هذا بالاضافة الى ان ضخامة العدد المطلوب من اللجان ، اذا ما تم الاخذ بهذه الطريقة ، ستبلغ حدا يتعذر معه على هيئة التخطيط ان ترسل من يمثلها فى كل اجتماع .

وبسبب عدم تحرى الدقة دائما فى محاضر الجلسات ، حيث تغلب المناقشات الشفوية فى البلاد المتخلفة ، فان الخبراء انفسهم يصبحون مفتقرين الى المصادر اللازمة .

وعلى هذا قد يبدأ جهاز التخطيط خطة ما ثم لا يدرك مدى تقدمها بعد ذلك . فليس بوسعه ان يساهم فى اتخاذ القرارات التى قد تكون حاسمة فى الابقاء على المشروعات ضمن جدول الخطة ، كذلك لا يمكنه بحكم انعزاله ، ان يسارع بالتدخل لحماية مشروع معين تعثر فى سيره . وقد يحدث حين ينحرف مشروع ما عن طريقه ان يعلم به رجال التخطيط بعد فوات الاوان . وعلى هذا فليس فى امكانهم ان يحدثوا من التعديلات ما يكفل مرونه الخطة . ونحن نعرف ، من واقع الخبرة العادية ان الامور تظل فى اندفاعها حتى يفوت اوان التحكم فيها ولا ينفع فى هذا اى متانة فى بنيانها الداخلى . وكذلك قد تبطئ بعض المشروعات فى حركتها الى الامام بسبب اخفاق غيرها من المشروعات التكميلية . وعلى هذا فان نجاح قطاع بأكمله قد يعوقه عجز قطاعات اخرى عن تحقيق اهدافها فى الخطة . وبالرغم من ان الحكومة قد تظل احيانا ملتزمة باهداف الخطة ، وبالتالى قد يشحذ الخطة نفسها مجهودات اعظم ، الا انه يحدث فى النهاية ان الخطة تبلغ من تنافرها مع الواقع درجة تفقد معها كل قيمة لها . وعند هذا الحد قد ترتضى الحكومة لنفسها ان تتعثر خلال الفترة الباقية بقدر ما يسمح لها مجهودها . وقد تقرر ان تبدأ خطة جديدة عملها قبل ان ينتهى الوقت المحدد لانتهاء الخطة السابقة .

وعند بدء ظهورها ، قد تمثل الخطة الجديدة بعض الحكمة المستفادة من حياة سابقتها ، غير ان تكرار الخطأ مؤكد الوقوع ، وقد تلاقى الخطة الجديدة مصيرها على نفس الخط الذى سارت به الاخرى . وبذا يعيد التاريخ نفسه على اختلاف محتمل فى الظروف .

٨ - العقبات الرئيسية الناتجة عن مرحلة التخلف

نحن الان فى موقف يسمح لنا ان نجمل ونلفت النظر الى تلك النواحى فى التخلف الاقتصادى ذات الاهمية القصوى فى تضييق مجال التخطيط ، وتثبيط الهمم فى تنفيذ الخطط ، وفى عرقلة اى اجراء علاجى . وحين يأتى الوقت الذى نتعرف فيه على هذه المعوقات ونحسب حسابها قد يصبح من الممكن تكوين مناهج فعاله للتخطيط ووضع اهداف واقعية للتنمية .

هذا ولن نطيل القول فى اهمية المناخ الايديولوجى الذى يتحتم على المخطط ان يعمل فيه وعلى تعقد المواقف التى يتخذها ، بدرجات متفاوته ، كل من قادة البلد المتخلف ومجموع الشعب ، بالاضافة الى القائمين على المنظمات التى تعطى معونة خارجية . هذا وقد بينا بما فيه الكفاية الاثر البعيد لهذه الناحية . كذلك ليس هناك داع ان نستطرد اكثر من ذلك فى اظهار نقط الضعف فى التنظيم نفسه التى تسمح لهذه الاوضاع بأن تلعب الدور الاكبر فى اتخاذ القرارات

وبدلا من هذا سنحاول ، فى هذا الجزء من مقالنا ، ان نركز الانتباه على اوجه نقص معينة لها اهمية لانها تهزم جهد المخطط وتوقف النمو . وقد لفت غيرنا من الكتاب النظر الى وجود هذه العيوب فى البلاد المتخلفة ولكن بطريقة عابرة . وفى معظم الحالات اعتبرت هذه النقائص خطأ ، على انها انحرافات خارجية موقوته ، ويمكن تذليلها اذا ما وعاها المخططون ، وكان هناك احساس دائم بوقوع الخطر . غير انه ، فى الحقيقة ، تعتبر هذه النقائص العنصر الجوهرى فى التخلف الاقتصادى .

أ - نقص المعلومات :

تحت هذا العنوان يمكن تعداد اخطار عديدة تتعقب كل منها رجل التخطيط على طول طريقه فى اعداد الخطة ، وفى انجازها ، وفى مراجعتها طوال حياتها . وفى بداية الخطة يعد نقص الاحصائيات مسألة حاسمة ، وقد يصل الامر الى ان البلاد المتقدمة للغاية قد تفتقر الى الكثير من السلسلات الاحصائية التى يحتاجها رجال التخطيط . ولكن النقص فى البلاد المتخلفة اشد من هذا خطورة . وقد تشرع بعض البلاد فى اعداد خطط شاملة دون تعداد للسكان او تقدير للدخل القومى يمكن الاعتماد عليهما ، كذلك قد لا تكون لديها المعلومات بخصوص معدلات نمو هذه الاشياء

فى الماضى . هذا بالاضافة الى النقص فى سلسلات احصائية اخرى اساسية فيما يختص بتكاليف المعيشة ، والاسعار الزراعية ، والمديونية ، وحيازة الارض ، وغير ذلك . وعند الحاجة لمن تقدم الجهات الاخرى من غير هيئة التخطيط معلوماتها لرجال التخطيط .

وعند البحث عن انواع اخرى من المعلومات لن يجد المخطط التسهيلات الكافية فى المكتبات ولن يتيسر له الحصول على المؤلفات التى يرغب فى الرجوع اليها . وهذا احد الاسباب التى يعزى اليها عدم توفر التجارب التى مرت بها البلاد المتخلفة فى علاج المشاكل المماثلة . حتى التقارير التى يضعها الخبراء الزائرون قبل ذلك بسنوات قد تضيع وتذهب سدى ، وتضيع معها الملفات والسجلات . وفى الوقت الذى تخرج فيه المشروعات الى حيز الوجود فان المخطط لا يكون على دراية بتقدمها ، وذلك لعدم توفر الجهاز المنظم لجمع المعلومات ، وتقديمها للافادة منها .

ب ـ النقص فى المشروعات الملائمة المعدة للتنفيذ ،

قد تكون هذه حالة خاصة فى مجال النقص فى المعلومات تستدعى اهتماما زائدا لاهميتها ذلك ان عدم توفر المشروعات المعدة اعدادا تفصيليا يضطر جهاز التخطيط من الخبراء الى انفاق الوقت والجهد فى اعداد المزيد منها . ومع هذا فقد تظهر الخطة اقل دقة مما هو منتظر ، وتتضمن مثلا بعض المشروعات المشكوك فى قيمتها لا لسبب الا لانها درست بالتفصيل .

وفى بعض البلاد تخرج الخطة عن عمد وقد شابها الغموض طالما ان طريق العمل المطلوب سيظل غير واضح حتى تتكشف نتائج امكانيات العمل او يظهر حصر ما لبعض الموارد ، وعلى هذا فانه يصعب فى تلك المناطق تقدير الاستثمارات المطلوبة او تحديد اهداف للانتاج ، وبذا يزحف للخطة عامل ضعف جديد . كذلك اذا توفرت للتنمية اعتمادات اضافية فقد لا تتوفر مشروعات صالحة للخطة .

وعلى هذا فاما ان تتبدد الاموال او يتم انفاقها على مشروعات ناقصة الاعداد .

جـ ـ النقص فى عدد الافراد الاكفاء :

يعتبر العجز فى المهارات البشرية ابعد تأثيرا من غيره ، بل منه تتفرع كل اوجه النقص الاخرى الخاصة بمرحلة التخلف . ويكفى للتلميح الى اهميتها ان نتصور مدى الاثر الناتج عن نقل مجموعات

بشرية من الامم المتقدمة الى الامم المتخلفة .

وذلك ان كبار رجال الادارة يهتمون بصغائر التفاصيل . ويرجع هذا من ناحية ، الى العجز فى المساعدين المدربين الموثوق بهم ، وبسبب صعوبة تفويض السلطة ، والنتيجة من ذلك حلقة خبيثة تشيع الفوضى ، فصغار المسئولين لم يؤهلوا لتحمل المسئولية ، وكبارهم يهملون مهامهم الرئيسية فى سبيل التفاصيل . اما القلة من القادرين على العمل فى المستوى الادنى فى جهاز الخدمة المدنية فليس لديهم المستوى المفروض توفره فيهم بسبب قصور رؤسائهم او زملائهم ، او بسبب النظم البالية (المتبقية احيانا من ايام الاستعمار) .

وعلى هذا فالنتائج واضحة فى جميع المجالات . فالبيانات الخاصة بهذه المهام البسيطة نسبيا مثل تقارير اللجان تتعذر مقابعتها المشروعات لا تحقق انتاجا طبقا للخطة ، فمثلا لا يمكن تحقيق ارقام الانتاج المقدرة لاحد المناجم لان التعجيل بالانتاج يخلق سلسلة من المشاكل المتداخلة يتعسر حلها (وقد تبدأ هذه المشاكل من تدخل المديرين الذى لا مبرر له فى امور العمل اليومى) او بسبب اختيار مواقع استغلال جديدة . وبالمثل فان الزيادة المخططة فى الانتاج الزراعى عن طريق الرى تبقى على ما هى عليه على افتراض انجاز المنشآت اللازمة فان من الصعوبة واضاعة الوقت اعداد النماذج التى تتحقق بها اعلى معدلات الثروة الحيوانية والمحاصيل وضمان الموافقة عليها .

ان المشروعات الضخمة ، ما لم يقم الاجانب على تنفيذها ، لا يمكن القطع بتضمينها فى خطة . وقد يجرى احيانا ، ولاجل موقوت ، خروج عن هذه القاعدة بأن يعهد للشركات الاجنبية بالمشروعات الانشائية الكبرى جنبا الى جنب مع المشروعات التى تستخدم طاقات الخبرة المحلية فى الادارة على نطاق واسع .

واحيانا كثيرة ، وفى سبيل مشروعات من نوع الطرق السريعة والسدود التى يمكن تنفيذها بالاتفاق مع الشركات الاجنبية ، تتم التضحية بجميع البرامج الصعبة التنفيذ ، مع اهميتها القصوى ، والتى ينتظر منها ان تبنى اسسا دائمة للنمو الاقتصادى مثل تنمية المجتمع المحلى ، وتنظيم الجمعيات التعاونية الزراعية ، وخلق التوسع الزراعى ومراكز البحث فى توافق فعال ، وتدريب الفنيين ، ورجال الادارة ، ومن على شاكلتهم .

كذلك تضاعف محاولات التقدم من حالة العجز في الافراد ، فهيئات العمل تتشعب وتتكاثر ، وهناك تغيرات دائمة في طبيعة الاعمال نفسها ، والناس من تنقلهم الدائم لا يتيسر لهم الالمام الكافي باعمالهم . اما الموظفون ، الاكفاء فتجرى ترقيتهم للوزارات الهامة . ومع تغير الحزب الحاكم يتم اخراجهم من الحكومة نهائيا (طالما انهم يرفضون الرجوع كمرؤوسين) . ومما يزيد المشكلة تفاقما التغيير في اشخاص الاجانب ، وهم في الغالب اصحاب المناصب الرئيسية ، فنادرا ما يبقى على هؤلاء لينجزوا البرامج التي وضعوا افكارها الاولى . وحين يكون تنفيذ المشروعات قد بلغ مرحلة جدية يكون الذين بدأوها على بعد شاسع منها (هذا اذا لم يجر التخلي عن المشروع قبل ذلك) . وطالما انه ، على هذا الاساس ، لن تجرى مؤاخذة احد على فشل مشروع ما ، فأن الميل يكون قويا للاخذ بالمشروعات القصيرة الاجل .

وبخصوص " الحلول " التي توضع لتلافي حالة العجز في الاشخاص فانها لم تكن واضحة بالقدر اللازم لنجاحها + فلكل " تكتيك " ، ما لم يقدر له فشل ذريع ، نقائصه الكبيرة على الاقل . ففي حالة المشروعات التي تتطلب خبرة طويلة بالظروف المحلية يعتبر العهد بها جملة ، او بأجزاء منها ، للشركات الاجنبية ، عامل زيادة في تكاليفها الى حد كبير دون ضمان اكيد ان العمل فيها سيتم على خير وجه . وحين ينسحب الاجانب عند انتهاء عقودهم ، فأن المتبقي من الخبرة المحلية يكون أدنى بكثير ، ومن ثم نجد انه ، عقب الطفرة الكبيرة التي حققها الاجانب ، قد لا تبشر الخبرة المحلية بقرب ظهورها . وقد يذلل جلب الخبراء الاجانب بعضا من هذه المساوئ ، وذلك كي يعملوا جنبا الى جنب مع الوطنيين . ولكن ذلك يعتمد الى حد كبير على نوع هؤلاء الخبراء والفترة الزمنية التي يستغرقها بقاؤهم . ولن يستطيع هؤلاء ممن تنحصر خبرتهم في نطاق الكيفية التي تتم بها المشروعات في البلاد المتقدمة ، وممن لا يكيفون خبرتهم مع ظروف البلد المتخلف ، كذلك اصحاب العقود القصيرة الاجل ، لن يستطيع كل هؤلاء ان يضيفوا الا القليل . اما هؤلاء الذين يتوفر لهم الوقت لوضع التوصيات ولا ينتظرون حتى يقيموا المنظمة التي تقوم على تنفيذها ، فلن يختلفوا عن سابقيهم فيما يخلقونه من اثر حتى لو وجد تصميم على تنفيذ الاصلاح . ومن ناحية اخرى اذا ما امكن للخبراء تحقيق نتائج ما فهناك اخطار اخرى ، فبسبب الافتقار الى حاسة التوقيت الاقتصادي ، قد يحاولون انجاز الكثير ، واستدراج الطائل من الاموال والقوى العاملة الى مجال نشاطهم . وقد يتسبب ذلك في اغفال مناطق اخرى قد تتعداها في الاهمية ولكن ينقصها الخبراء .

كذلك فى تصورنا ، لا يعتبر تدريب الوطنيين فى الخارج (وهو ما يعرف فى اصطلاح المهنة " باجازة على الجليد ") حلا سليما . فمما لا شك فيه ان الرحلة خارج الوطن تعتبر فى حد ذاتها تقديرا كبيرا . انها فرصة لمغادرة منطقة موبوءة ، ملتهبة المناخ ، متخلفة ثقافيا ، الى نيويورك ، او لندن او باريس ، مع بارقة امل فى اقلمة دائمة بالخارج . وفى العادة يتم اختيار المبعوثين على اساس ارتباطاتهم السياسية ، لا على اساس كفايتهم . حتى اذا افترضنا الكفاءة فيمن وقع عليهم الاختيار ، فان وظائفهم تكون فى مسيس الحاجة الى خدماتهم . ومن المشكوك فيه ان الفائدة الاجتماعية الحدية العائدة من دكتوراه تمنح لجيولوجى يحمل الماجستير ويعرف الظروف المحلية يمكن ان تزيد عن تكاليف الانتظار سنتين اخريين حتى يتم تحديد مواقع الطبقة الحاملة للمياة بالنسبة لمائة قرية . غير ان موظفى الولايات المتحدة المختصين بشئون المعونة الخارجية لا يبنون اختيارهم على مثل هذه الاسس ، وغالبا لا يكون لبرنامج التدريب قيمة تذكر بالنسبة لظروف الامة المتخلفة ، بل قد يسيء بالفعل توجيه المبعوث ، واذا ما كان فى التدريب قيمة عملية ، فقد لا يستفاد منه مستقبلا ، حيث يكلف المبعوث ، بعد عودته الى بلده ، بعمل مخالف ، ويتم هذا عن طريق البيروقراطية العقيمة فى تصريف الامور ، او بسبب الغيرة .

ويبدو انه من الافضل ، فى اغلب الحالات ، ان يتم التدريب على العمل داخليا ، وبواسطة اى عدد يمكن تجنيده ، من المدربين الوطنيين او الاجانب حيث تدعو الحاجة فعلا اليهم . ويمكن ان يستكمل هذا التدريب بطريقة فعالة عن طريق رحلات دراسية قصيرة للبلاد التى ظفرت بحظ اكبر قليلا فى التنمية ، وحققت نموا واضحا ، مع معاناتها لنفس المشاكل التى سوف يلاقيها الشخص المدرب مستقبلا . ان البرامج القصيرة الاجل المنسقة بطريقة عملية فى مراكز التدريب الاقليمية يمكن ، بدورها ان تعطى نتائج طيبه . غير ان هذا النوع من التدريب (الذى كان يمكن تدبيره باستقطاع جزء من تكاليف المنح الدراسية للولايات المتحدة) لم يستعمل الا فى نطاق ضيق .

هذا وبصرف النظر عن " الحلول " المأخوذ بها لا ينتظر من تذليل هذا النقص الحاسم الا تقدما محدودا . فطالما ان البلد لم تتعد مرحلة التخلف سيظل النقص فى الكفايات الفردية مشكلة ملحة وجذرية ، تفشل معها كل محاولات التعجيل بالنمو . ولن تختفى هذه العقبة حتى يتم ايجاد الحل للمشكلة الاكبر التى تحتويها .

٩ - توجيه التخطيط

يشكل التخلف الاقتصادى والادارى والاحصائى مجموع اعراض مرضية ، ومع تقدم التنمية تفصح هذه الاعراض عن نفسها . وطالما بقيت البلد فى حالة تخلف فأن المصاعب التى تواجه المخطط - مثل المناخ الايديولوجى ، ونقط الضعف التنظيمية ، ونقص المعلومات والمشروعات ، والعجز فى الافراد الاكفاء - لا تعتبر مجرد اعراض لحالة تكمن خلفها : انها بدورها عوائق حاسمة فى طريق تغيير الاحوال نفسها . ونحن نستطيع فى الواقع ان نجاهر بالقول ان العوائق المؤثرة فى معظم البلاد المتخلفة اليوم ليست هى ، كما هو شائع ، الافتقار الى رؤوس الاموال ، او النقد الاجنبى ، او الموارد الطبيعية ، لكنها هذه العقبات التى اشرنا اليها . انها هى التى تبطئ من معدل النمو وتحد من القدرة على استيعاب الزيادات فى المعونة الخارجية . انها هى ، وليس غيرها ، التى تتطلب من المخطط انتباهه كله .

وبهذا فاننا قد وصلنا النقطة التى تقرر عندها انه ، فى معظم البلاد المتخلفة ، يجب أن يجرى تعديل فى توجيه التخطيط حتى يتجه القدر الاعظم من المجهود الكلى فى التنمية الى ازالة هذه المعوقات او اضعافها على الاقل . ونحن نشعر ، على وجه الخصوص ، ان نوع المشروعات الاساسى ذكرها يستحق اهتماما اكبر : من ذلك تطوير السلسلات الاحصائية الهامة وعرضها بطريقة ملائمة ، مسح شامل للموارد الهامة كالمعادن ، والمياه الباطنية ، وانواع التربة ، توسيع نطاق الدراسة والتقييم ، حيثما امكن ، والاعداد المفصل للبرامج الخاصة بالمشروعات (منها تلك الخاصة بالاصلاح القانونى او المالى او الادارى) ، كذلك ، وقبل كل شىء ، الاهتمام بتنمية قوى عاملة اكثر استنارة ومقدرة على جميع المستويات لكل من القطاعين العام والخاص . ومع ان هذه الامور لا يمكن تحقيقها بين يوم وليله الا ان كل الدلائل تشير الى انه فى معظم البلاد المتخلفة تكون هذه القطاعات هى المجال الذى تتحقق فيه أعظم النتائج . ولن يتأتى ذلك دون بذل مجهود عنيف فى هذا الخصوص ، لان هذه العقبات السالف ذكرها هى الصخرة التى يمكن ان تتحطم عليها كل الجهود لزيادة السرعة فى معدل النمو .

اما ما تصعب ازالته من عقبات فيتحتم التعايش معها ، وتقدير حسابها بعناية . وطالما ان هذه بالفعل هى المعوقات المقيدة للنمو ، فمن الخطأ الجسيم الا نعترف بوجودها . ومن مميزات التخطيط

السليم انه يعدل من برنامج التنمية ليحقق أفضل النتائج فى ظل المعوقات التى تخرج عن سيطرة المخطط . وبصفة عامة فأن هذا يعنى ضغط البرنامج بالنسبة للقطاع العام حتى لا تضيع طاقات الاكفاء من العاملين بتشتتها على عدد كبير من المشروعات حيث يجب تركيزها على المشروعات الحيوية التى تعتبر اجمالا ذات اهمية قصوى ويمكن انجازها .

وبالطبع ، يتبقى هناك القليل من النواحى التى تستوجب صرف الاموال فيها لاهميتها ، مثل وصل الاجزاء المختلفة لقاعدة التنمية الاساسية كالطرق السريعة ، والموانى ، وخزانات المياه الرئيسية وتمويل المحاولات الجديدة فى العمل التى تتسم بالجرأة ، وتبشر بعائد يفى بديونها ، كذلك منح السلف للزراع فى ظل ائتمان زراعى سليم ، والتعليم الملائم لحاجات الاقتصاد ، الى غير ذلك . ويمكن متابعة هذه النواحى جميعا ، بل يمكن تجميعها فى شكل خطة . واذا ما تحقق عائد جديد يمكن اضافة مشروعات اخرى . غير انه يجب المبالغة فى الحرص على ان امكانيات البلد لا ترهقها هذه المشروعات لدرجة لا يتحقق معها المطلوب منها .

ان رجال السياسة ممن لم تحنكهم الحقائق المرة للحياة الاقتصادية ، والذين لا يقنعون بهذه الاهداف المتواضعة ، قد يجدون عوضا ، اذا ما اندرجوا تحت لواء احد الاطراف السياسية ، فى ان يعلموا انه يمكن تحقيق المزيد اذا ما كفلت الحكومة الظروف التى تصل بالقطاع الخاص الى اقصى درجة من الكفاءة . وهذا يعنى تعبئة معظم المواهب والاموال التى تخرج عن حوزة الحكومة لاى سبب من الاسباب . ومن اجل تحقيق هذه النتائج فقد ترضى الحكومة بالتنازل عن الكثير من سيطرتها على الاقتصاد ، بل قد يتعدى الامر ذلك الى ان تكيف نفسها شيئا ما لتقبل سيطرة اجنبية على اقتصادياتها ، وان يتم تحت بصرها اتخاذ اخطر القرارات بواسطة القطاع " الاستعمارى الجديد " أو " الرأسمالى " . وهى فى هذا لا تملك فرصة الخيار ، فأما ان يتم هذا أو لا شىء على الاطلاق . ومما يثير الاسف ان هذه الحقيقة المؤسفة تضيع وسط الدعاية التى تقوم بها كل من الدول المقدمة والمتلقية للمعونة ، تلك الدعاية التى تبالغ الى حد الافراط فيما تم انجازه . هذا بالاضافة الى انها تغفل نهائيا نواحى الفشل التى قد تكون مفيدة اذا ما جرى التعريف بها .

هذه الحالة العامة الشيوع ، المفرطة فى التفاؤل ، تدلنا على ان الحاجة اصبحت ماسة لمزيد

من التركيز فى الخبرة خاصة تلك المتصلة بنواحى الفشل . فمما لاشك فيه ان رجال الاقتصاد فى كل من البلاد المانحة للمعونة والبلاد التى تتلقاها سوف يستفيدون كثيرا من تقييم مفصل ، يتضمن النقد الى جانب المدح ، بشأن ما انجزه التخطيط ومالم ينجزه فى البلاد المتخلفة عن طريق برامج المعونة وغيرها من المحاولات التى تهدف الى دفع عجلة التنمية . ويوجد فى الوقت الحاضر قليل من هذه الدراسات ، ولا محل هناك اذن للمجازفات . ويودنا ان ننظم لرجال السياسة فى الامة المتخلفة رحلة تعليمية عن طريق شركة "كوك" للسياحة ، تشمل المواقع الاثرية الهامة مثل المصانع التى اكتملت ولم تخرج انتاجا بالمرة ، ومشروعات الاسكان التى لم يستفد منها احد ، وخزانات المياه التى تعثرت واغفل هدفها وتصميمها المبدئى ، ومساحات الارض الخصبة التى تم تطهيرها ثم عادت جرداء ، ومثل الطرق السريعة الممتازة التى اقتصر استعمالها على البغال والحمير ، ومثل القرى العديدة التى لم تمسسها يد التقدم واصبحت خرابا شاملا . انها امنية ، لا شك فى ذلك ان نتصور انه يمكن اعداد مثل هذا الدليل من اجل رحلة كهذه . ولكن ما نهدف الى اثباته هنا فى الحقيقة انه ما لم يجر اتفاق على تحرير صانعى القرارات من الوقوع فى خطأ افكارهم الخيالية فقد يقضى علينا بأن نرى التاريخ يعيد نفسه دون ما داع لذلك .

xxxxxxxxxxxxx

جامعة تورنتو

من مجلة : The Quarterly Journal of Economics

جامعة رود ايلاند

عدد مايو سنة ١٩٦٥